# ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ПІДРОЗДІЛІВ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

***ЛИТВИН Наталія Анатоліївна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка***

***https://orcid.org/0000-0003-4199-1413***

***МАЦЕЛЮХ Іванна Андріївна - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри службового та медичного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка***

***DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.12***

*Стаття присвячена аналізу проблем та перспектив розвитку інституційного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів та осіб з питань запобігання та виявлення корупції в Україні. В умовах тривалих реформ публічного управління, а також у контексті євроінтеграційних зобов'язань України, ефективність функціонування органів, що займаються протидією корупції, є ключовим чинником у забезпеченні прозорості та доброчесності державної влади. Розглянуто основні проблеми, з якими стикаються ці підрозділи, зокрема: дублювання повноважень між різними органами (зокрема, НАЗК та іншими антикорупційними структурами), відсутність реальної автономії та незалежності в прийнятті рішень, недостатній рівень професійної підготовки уповноважених осіб, а також обмежені ресурси для проведення ефективних антикорупційних заходів.*

*У статті також розглядаються пропозиції щодо вдосконалення інституційної та правової бази для покращення роботи антикорупційних органів, серед яких визначення оптимальної чисельності складу уповноважених підрозділів, встановлення чітких кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених, а також забезпечення методичної підтримки та професійної підготовки. Акцентується увага на необхідності розробки механізмів контролю за призначенням та звільненням антикорупційних уповноважених, а також підвищенні рівня відповідальності за їхні дії. Підкреслено, що для ефективної боротьби з корупцією в Україні необхідно прийняти комплексні заходи, що включають не тільки зміни в законодавчій сфері, але й вдосконалення організаційних та кадрових структур.*

*Ключові слова: уповноважені підрозділи, запобігання корупції, антикорупційна політика, корупційні ризики, інституційне забезпечення, органи державної влади, дублювання повноважень, професійна підготовка, правовий статус, методичне забезпечення, кадрове забезпечення, реформа.*

**Постановка проблеми**

У контексті тривалих реформ публічного управління та з огляду на зобов'язання України щодо імплементації європейських стандартів у сфері доброчесності та прозорості, надзвичайно важливого значення набуває ефективне функціонування інституцій, відповідальних за запобігання та виявлення корупції. Саме від їхньої спроможності забезпечити дотримання принципів відкритості, підзвітності та професійної етики значною мірою залежить успішність інституційних перетворень у державі.

Корупція є глобальною проблемою, що негативно впливає на всі сфери життя суспільства. Вона підриває економічний розвиток, порушує соціальну справедливість і спотворює демократичні інституції. Особливо гостро ця проблема стоїть у державах із перехідною економікою та слабкими правовими системами, де корупція може стати перешкодою на шляху до реформування державного управління, інтеграції в міжнародні організації та забезпечення верховенства права [1, с. 595].

Враховуючи ці ризики, постає об'єктивна потреба у створенні дієвих інструментів, які б на інституційному рівні забезпечували попередження проявів корупції.

Одним із ключових елементів такої системи виступають уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики безпосередньо в органах державної влади, місцевого самоврядування, державних підприємствах та установах. Їхня діяльність є не лише механізмом реагування на конкретні правопорушення, але й важливою складовою формування внутрішньої антикорупційної культури в публічному секторі.

Попри закріплення правового статусу цих підрозділів у законодавстві, на практиці їхня діяльність часто стикається з низкою викликів – кадровою нестабільністю, недостатнім методичним супроводом, слабкою інтеграцією в загальну систему управління ризиками. З огляду на це, особливої актуальності набуває необхідність аналізу інституційного забезпечення їхньої роботи, виявлення проблемних аспектів та формування практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності їх функціонування.

Крім того, міжнародний досвід свідчить про вагому роль внутрішніх антикорупційних підрозділів у формуванні корпоративної культури доброчесності та запобіганні конфлікту інтересів. Вивчення таких практик та їх адаптація до українського контексту також є важливим завданням в умовах євроінтеграційного курсу держави.

З огляду на зазначене, інституційне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції в Україні потребує системного аналізу наявних проблем і визначення перспектив їх вирішення у вітчизняному контексті, та, відповідно, подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, посилення кадрового та методичного забезпечення зазначених підрозділів.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання запобігання та протидії корупції в Україні є предметом постійної уваги як науковців, так і практиків. У дослідженнях багатьох авторів розглядаються різноманітні аспекти антикорупційної політики, зокрема правові, організаційні та управлінські механізми її реалізації. Значну увагу приділено ролі спеціалізованих інституцій, серед яких уповноважені підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції посідають важливе місце.

Так, у роботах С. Алфьорова, В. Білоуса, В. Бевзенка, А. Берлача, Ю. Дем'янчука, О. Іванова та ін. акцентується увага на необхідності формування цілісної системи антикорупційного контролю в публічному секторі, де важливою ланкою виступають внутрішні антикорупційні підрозділи. Дослідження Є. Вандіна, В. Гедульянова, Б. Головкіна, Д. Гудкова, С. Пєткова, К. Сич, М. Хавронюка, О. Хань порушують питання функціональної спроможності таких підрозділів, їхнього взаємозв'язку з керівництвом органу, незалежності у прийнятті рішень та реального впливу на процеси запобігання корупції.

Публікації Д. Бузницького, О. Мулика, О. Піскунової, Я. Цимбаленко аналізують питання правового статусу уповноважених осіб, їхніх повноважень та відповідальності, проте, як засвідчує аналіз наявної літератури, більшість досліджень зосереджені переважно на загальних засадах антикорупційної політики. При цьому питання інституційного забезпечення діяльності саме уповноважених підрозділів, проблем їхнього функціонування в реальних умовах, кадрового забезпечення, методичної підтримки, а також системної взаємодії з іншими суб'єктами у сфері антикорупційної діяльності залишаються недостатньо опрацьованими.

Таким чином, незважаючи на наявність окремих напрацювань, існує об'єктивна потреба в комплексному дослідженні ролі та проблем функціонування уповноважених підрозділів у системі запобігання та протидії корупції, що й визначає наукову новизну та практичну значущість обраної теми.

**Мета** цієї статті полягає в тому, щоб проаналізувати сучасний стан інституційного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із запобігання та виявлення корупції в Україні, визначити ключові проблеми їх функціонування та

окреслити перспективні напрями вдосконалення нормативного, кадрового й організаційного забезпечення у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу**

З метою запобігання поширенню корупції необхідно здійснювати постійну, системну протидію цьому явищу. Саме тому будь-яка цивілізована держава зобов'язана провадити ефективну антикорупційну політику, яка дозволяє своєчасно виявляти проблемні аспекти діяльності правоохоронних, контрольних і судових органів, коригувати їхню роботу та, найголовніше, мінімізувати корупційні ризики в самих юрисдикційних структурах [2, с. 42]. У цьому контексті особливого значення набуває належне інституційне забезпечення реалізації антикорупційної політики, яке передбачає створення, функціонування та взаємодію уповноважених органів, підрозділів і посадових осіб, відповідальних за запобігання та виявлення корупції.

Належна інституційна архітектура у сфері запобігання корупції має забезпечувати не лише формальне дотримання законодавства, а й ефективну взаємодію між внутрішніми підрозділами органів влади, Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), іншими контролюючими структурами та громадськістю. У цьому аспекті ключову роль відіграють уповноважені підрозділи (особи), які мають бути спроможними реалізовувати комплекс превентивних і наглядових функцій у межах конкретної установи або органу влади. Їх створення передбачено Законом України «Про запобігання корупції» та низкою підзаконних нормативно-правових актів. Згідно зі статтею $13^1$ цього Закону [3], у державних органах, органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, в установах і організаціях має бути визначено відповідальний структурний підрозділ або посадову особу, яка координуватиме виконання заходів щодо запобігання і виявлення корупції.

До основних функцій уповноважених підрозділів (осіб) належать: проведення оцінки корупційних ризиків; розроблення та впровадження антикорупційних програм; надання методичних рекомендацій працівникам щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства; участь у внутрішніх розслідуваннях та перевірках; забезпечення навчання персоналу з питань антикорупційної політики. Також вони виступають посередниками в комунікації з НАЗК, що дозволяє оперативно реагувати на потенційні чи виявлені порушення.

Попри важливість покладених функцій, практика свідчить про наявність низки проблем у діяльності уповноважених підрозділів, зокрема:

- формальний підхід до створення та роботи таких підрозділів або призначення уповноважених осіб лише «для галочки». Наприклад, у деяких державних установах на постах уповноважених осіб призначаються співробітники, чиї основні обов'язки не пов'язані з антикорупційною діяльністю. Це часто призводить до того, що антикорупційна діяльність є номінальною, без реального впливу на стан справ. Випадки, коли співробітники таких підрозділів не отримують належної підтримки з боку керівництва організації, є достатньо поширеними;
- відсутність реальної автономії й незалежності, що унеможливлює об'єктивне виконання контрольних функцій у межах однієї організації. Такі випадки прослідковуються, коли уповноважені особи намагаються ініціювати внутрішні перевірки чи розслідування, але стикаються з тиском з боку вищого керівництва або інших силових структур. Прикладом може бути ситуація, коли керівництво організації намагається впливати на результати перевірок або навіть відмовляти в доступі до документів, що ускладнює виконання антикорупційних завдань;
- низький рівень професійної підготовки деяких уповноважених осіб, відсутність спеціалізованих навчань чи підтримки з боку керівництва. Часто уповноважені особи мають недостатній рівень знань у галузі антикорупційної діяльності, а їхнє навчання обмежується лише базовими курсами або одноразовими тренінгами, що не дає змоги глибше розуміти специфіку боротьби з корупцією. Наприклад, в окремих органах влади співробітники, які виконують функції уповноважених осіб, не проходять спеціалізованих курсів з аналізу корупційних ризиків або вивчення новітніх антикорупційних методів;

- обмежені ресурси для проведення внутрішніх антикорупційних заходів, включно з кадровими, фінансовими та організаційними. У багатьох установах, де функціонують антикорупційні підрозділи, недостатньо фінансування для організації перевірок, розслідувань або для покриття витрат на необхідні технології. Це створює умови, за яких навіть наявність спеціалістів не гарантує ефективної боротьби з корупцією. Наприклад, у закладах охорони здоров'я чи освіти ця діяльність часто зводиться до разової підготовки антикорупційної програми, яка не переглядається роками.

Ще однією суттєвою проблемою, яка негативно впливає на ефективність діяльності уповноважених підрозділів (осіб), є дублювання повноважень між різними суб'єктами, що здійснюють антикорупційну діяльність. Як слушно зауважує С. Алфьоров, на практиці спостерігається накладання функцій, зокрема щодо вжиття заходів із виявлення конфлікту інтересів, перевірки факту подання декларацій суб'єктами декларування, а також здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, включно з розглядом повідомлень про його порушення [4, с. 6].

Зазначені повноваження значною мірою перетинаються з функціями, закріпленими за НАЗК, що призводить до розмитості відповідальності, розпорошення зусиль та, відповідно, зниження ефективності вжиття антикорупційних заходів. Така ситуація ускладнює координацію між суб'єктами антикорупційної інфраструктури та створює ризики інституційної конкуренції замість конструктивної взаємодії.

Крім зазначених проблем, окрему увагу привертає питання повноти та чіткості законодавчого врегулювання статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб). Зокрема, у фаховому середовищі висловлюються зауваження щодо недостатньої деталізації вимог до їх створення та організації роботи. Як підкреслює О. Хань, чинне законодавство не містить однозначних критеріїв щодо мінімальної чисельності працівників установи або рівня складності її діяльності, які б зумовлювали необхідність утворення саме підрозділу, а не призначення окремої уповноваженої особи [5, с. 482].

У результаті, рішення про форму інституційного забезпечення антикорупційної діяльності в межах конкретного органу фактично залежить від рівня правосвідомості його керівника. За такого підходу навіть у великих організаціях із високим рівнем корупційних ризиків може бути призначено лише одну уповноважену особу, яка, з об'єктивних причин, не матиме змоги забезпечити належний контроль за дотриманням антикорупційного законодавства. Така ситуація створює реальні загрози ефективності всієї системи внутрішнього запобігання корупції та потребує комплексного нормативного доопрацювання.

Вказані проблеми значно знижують ефективність функціонування інституційного механізму запобігання корупції в окремих сферах державного управління. Тому питання посилення ролі уповноважених підрозділів, їхнього статусу, кадрового добору, підвищення кваліфікації та нормативного уточнення функцій є актуальними як для наукового осмислення, так і для практичної реалізації.

Оскільки окреслені проблеми свідчать про наявність системних недоліків у функціонуванні уповноважених підрозділів (осіб), постає об'єктивна необхідність в удосконаленні підходів до їх організації та діяльності. Вирішення виявлених проблемних аспектів можливе лише за умови комплексного перегляду чинного нормативно-правового регулювання, посилення інституційної спроможності відповідальних структур, а також формування дієвих механізмів контролю, координації та підтримки їхньої роботи.

Так, відповідно до оцінки, викладеної в Антикорупційній стратегії, затвердженій Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не в повній мірі реалізує свій потенціал. Основною причиною цього є недостатній рівень гарантій їхньої автономності, що суттєво обмежує ефективність виконання покладених функцій [6]. У зв'язку з цим передбачено реформування відповідного інституту, за результатами якого планується досягнення низки стратегічних змін.

Зокрема, інститут уповноважених з питань запобігання корупції має функціонувати

як доброчесна, незалежна та лідерська мережа, що ґрунтується на кращих світових і національних практиках та отримує комплексну координаційну підтримку з боку НАЗК. Крім того, уповноважені особи повинні впроваджувати зрозумілі та ефективні стандарти діяльності, розроблені НАЗК у співпраці з іншими заінтересованими сторонами. Ці стандарти мають базуватися на чітко визначених кваліфікаційних вимогах, якісному доборі кандидатів, ресурсному забезпеченні та ефективному захисті від будь-яких форм впливу чи втручання в їхню діяльність.

Д. Бузницький у своїх наукових розробках пропонує окремі кроки для удосконалення правового забезпечення реалізації правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, серед яких: 1) виключення випадків дублювання повноважень антикорупційних уповноважених та НАЗК шляхом визначення випадків, коли профілактичні та контрольні антикорупційні заходи й заходи відповідальності мають вживатись на рівні організації, а коли антикорупційний уповноважений (його керівник) має тільки повідомити Національне агентство з питань запобігання корупції; 2) імперативне визначення оптимальної чисельності складу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; 3) встановлення професійних кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади антикорупційних уповноважених; 4) організація контролю правомірності призначення, застосування найбільш суворих заходів дисциплінарного стягнення та звільнення антикорупційних уповноважених, а також забезпечення надання їм методичної та консультаційної допомоги, а також підвищення їх кваліфікації; 5) визначення порядку діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на виконання покладених на них повноважень [7, с. 167].

Зазначені пропозиції Д. Бузницького безпосередньо кореспондують із виявленими проблемами у функціонуванні уповноважених підрозділів, зокрема, щодо дублювання повноважень із НАЗК, неврегульованості кадрового складу, відсутності чітких кваліфікаційних вимог та ризиків втручання керівництва в діяльність уповноважених осіб. У цьому контексті особливої актуальності набуває розробка цілісного бачення перспектив розвитку зазначеного інституту, що має бути спрямоване на створення стабільної, професійної, інституційно захищеної моделі антикорупційної інфраструктури в органах публічної влади.

Подальший розвиток цього інституту має ґрунтуватися на зміцненні його незалежності, унормуванні критеріїв створення уповноважених підрозділів залежно від розміру та функцій організації, підвищенні професійної спроможності уповноважених осіб через системну підготовку та підтримку, а також на розбудові механізмів взаємодії з ключовими суб'єктами антикорупційної політики. Саме у такий спосіб можливо не лише усунути наявні дисфункції, але й забезпечити ефективне превентивне середовище, яке реально протидіє корупції в публічному секторі.

Таким чином, перспективи розвитку пов'язані не лише з кількісним розширенням присутності уповноважених осіб у публічному секторі, а й зі створенням якісно нової моделі їх діяльності, орієнтованої на результат, підзвітність та сталість антикорупційних практик.

**Висновки**

Інституційне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції є ключовим елементом реалізації державної антикорупційної політики. Водночас результати проведеного аналізу засвідчили, що нинішній стан цього інституту характеризується низкою системних проблем, серед яких: формальний підхід до організації діяльності уповноважених підрозділів, відсутність автономності та належних ресурсів, дублювання повноважень із НАЗК, нечіткість вимог до структури й чисельності, а також відсутність професійних стандартів. Вказані чинники істотно знижують ефективність превентивних антикорупційних заходів на рівні окремих організацій, що, у свою чергу, ускладнює загальну боротьбу з корупцією в державі. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба в комплексному вдосконаленні нор-

мативно-правового регулювання, уніфікації підходів до формування уповноважених підрозділів, забезпеченні належної підготовки відповідальних осіб, а також у створенні системи ефективної методичної та організаційної підтримки їхньої діяльності.

Реалізація вказаних напрямів сприятиме підвищенню якості інституційної протидії корупції, зміцненню довіри до антикорупційної інфраструктури в Україні та формуванню більш прозорої, відповідальної і доброчесної системи публічного управління.

**Література**

1. Литвин Н.А. Адміністративні процедури у контексті протидії корупції в Україні. *Аналітично-порівняльне право*. 2024. № 6. С. 594-598. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/99.pdf (дата звернення: 01.04.2025)

2. Литвин Н.А., Литвин О.В. Реалізація антикорупційної політики в діяльності органів державної влади в умовах вступу до ЄС. *Європейські перспективи*. 2023. № 1. С. 41-49. URL: https://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/EP-2023-1/EP_2023_1_041.pdf (дата звернення: 01.04.2025)

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 01.04.2025)

4. Алфьоров С. М. Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, відповідно до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 3-7.

5. Хань О. О. Критичний аналіз ризиків ефективної діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в органах та установах Національної поліції. 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.): зб. тез доп. на міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту (м. Харків, 22 листоп. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 482-483.

6. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text (дата звернення: 02.04.2025)

***SUMMARY***

*The article is devoted to the analysis of the problems and prospects for the development of institutional support for the activities of authorized units and persons on the prevention and detection of corruption in Ukraine. In the context of ongoing public administration reforms, as well as in the context of Ukraine's European integration obligations, the effectiveness of the functioning of bodies dealing with combating corruption is a key factor in ensuring the transparency and integrity of state power. The main problems faced by these units are considered, in particular: duplication of powers between different bodies (in particular, the National Anti-Corruption Commission and other anti-corruption structures), the lack of real autonomy and independence in decision-making, the insufficient level of professional training of authorized persons, as well as limited resources for carrying out effective anti-corruption measures.*

*The article also considers proposals for improving the institutional and legal framework to improve the work of anti-corruption bodies, including determining the optimal number of authorized units, establishing clear qualification requirements for candidates for the positions of anti-corruption commissioners, as well as providing methodological support and professional training. The emphasis is on the need to develop mechanisms for controlling the appointment and dismissal of anti-corruption commissioners, as well as increasing the level of responsibility for their actions. It is emphasized that in order to effectively combat corruption in Ukraine, it is necessary to take comprehensive measures that include not only changes in the legislative sphere, but also improving organizational and personnel structures.*

*Keywords: authorized units, corruption prevention, anti-corruption policy, corruption risks, institutional support, state authorities, duplication of powers, professional training, legal status, methodological support, personnel support, reform.*

7. Бузницький Д.М. Удосконалення правового забезпечення реалізації правового статусу уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції. Право і суспільство. 2024. № 1. Т. 1. С. 163-168. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/1_2024/part_1/26.pdf (дата звернення: 02.04.2025)